

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 17 | 2011

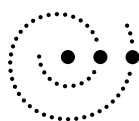
# Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitettun tuen ohjautuminen

**Riitta Rainio**



Valtion tukemien asuntojen,  
erityisesti asumisoikeusasuntojen  
omistajuus, asukkaiden aseman  
turvaaminen ja heille tarkoitettun  
tuen ohjautuminen

**Riitta Rainio**



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 17 | 2011

Ympäristöministeriö  
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:  
[www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Ympäristöministeriö  
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2011

ISBN 978-952-11-3888-1 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö kutsui 14.1.2011 allekirjoittaneen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on selvittää valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen, omistajuuteen liittyviä kysymyksiä asukkaiden aseman turvaamisen ja heille tarkoitetun tuen ohjautumisen kannalta. Tässä tarkoituksessa selvitetään erityisesti:

- nykyisten säännösten ja valvontaviranomaisten keinojen riittävyys,
- mahdollistavatko nykyiset säännökset jonkin tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tarkoituksien mukaista,
- onko tarvetta ja mahdollisuuksia omistajatahojen nykyisestä poikkeavaan määrittelyyn ottaen huomioon toisaalta jo olemassa olevat omistussuhteet ja toisaalta sen, että kohtuuhintaisen asumisen tarjonnan lisäämiseksi alalle on tarpeen saada myös uusia toimijoita, sekä
- miten valvontatoimintaa on tarpeen kehittää.

Työn taustasta todettiin asettamiskirjeessä, että asukkaiden aseman turvaamiseksi nykyinen järjestelmä on rakennettu siten, että valtion tukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja koskevat käyttö- ja luovutusrajoitukset ja että valtion tukemien asuntojen suora omistus on mahdollista vain kunnille ja yleishyödyllisiksi nimetyille yhteisöille. Laissa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) on säädetty edellytykset yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämiselle. Nämä edellytykset koskevat muun muassa yhteisön toimialaa, yhteisön tuoton tulouttamista, käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden asuntojen luovutusta, yhteisörakenteen järjestelyjä, riskien ottamista sekä lainojen ja takausten antamista.

Säännökset asettavat rajoituksia kaikkien valtion tukemia asuntoja omistavien yhteisöjen taloudelliselle toiminnalle sen varmistamiseksi, että valtion tuki ohjautuu asukkaille eikä toiminta perustu voiton maksimointiin. Säännökset turvaavat siis asukkaiden asemaa riippumatta siitä, kuka omistaa yleishyödyllisen yhtiön osakeita. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat säännökset sekä omistajayhteisöjen toimintaa koskevat yleishyödyllisyys-säännökset muodostavat asukkaiden asemaa turvaavan kokonaisuuden, jonka noudattamista valvoo Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Viime aikoina on noussut esille kysymys asumisoikeusasuntojen omistukseen liittyvistä järjestelyistä ja niitä koskevien säännösten riittävyydestä. Jotta varmistetaan se, että järjestelmä toimii tarkoitetulla tavalla ja turvaa valtion tuen ohjautumisen asukkaille, ympäristöministeriö on päättänyt käynnistää asiasta selvityksen. Selvityksen tekeminen on tärkeää myös järjestelmää kohtaan koetun yleisen luottamuksen kannalta, koska asiaan liittyy suuri yhteiskunnallinen intressi.

Työn määräajaksi asetettiin 31.3.2011.

Selvitystyön aikana olen perehtynyt asiaa koskevaan lainsäädäntöön ja käytäntöön. Olen haastatellut ympäristöministeriön, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen sekä Patentti- ja rekisterihallituksen virkamiehiä. Työni aikana minulla on ollut mahdollisuus keskustella asumisoikeusasunnoissa asuvien henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen edustajien kanssa sekä yleishyödyllisten yhteisöjen ja erityisesti asumisoikeusasuntoja omistavien yhteisöjen edustajien kanssa. Lisäksi olen haastatellut AVAIN Asumisoikeus Oy:n omistajajärjes-

telyihin eri vaiheissa osallistuneita henkilöitä. Näissä haastatteluissa ja keskusteluissa olen saanut eri osapuolilta käyttökelpoista ja asiantuntevaa tietoa, jota olen voinut hyödyntää työssäni. Tässä yhteydessä haluan kiittää kaikkia selvitystyön yhteydessä tapaamiani henkilöitä.

Selvitystyön tuloksena on syntynyt tämä raportti "Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitettun tuen ohjautuminen". Katson, että nykyiset yleishyödyllisyyttä ja käyttö- ja luovutusrajoituksia koskevat säännökset turvaavat asukkaiden aseman mahdollisissa omistajayhtiöiden omistajuusjärjestelyissä. Raporttiini sisältyy kahdeksan toimenpide-ehdotusta, joista keskeisimpinä pidän kahta asumisoikeuslain muutosehdotusta. Näiden muutosten avulla asukkaiden asemaa omistajuusjärjestelyiden yhteydessä voidaan turvata entistä kattavammin. Lisäksi ehdotan toimenpiteitä asumisoikeusjärjestelmän kehittämiseksi sekä toimijoiden kiinnostuksen lisäämiseksi valtion tukemaan asuntotuotantoon. Tuleviin peruskorjauksiin varautuminen on ratkaisevassa asemassa asumisoikeusjärjestelmän tulevaisuutta silmälläpitäen.

Helsingissä 31.3.2011

Kunnioittavasti

Riitta Rainio

## SISÄLLYS

<b>Ympäristöministeriölle.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Johdanto ja selvitystyön rajaus.....</b>	<b>7</b>
<b>2 Asumisoikeusjärjestelmän yleispiirteet .....</b>	<b>8</b>
<b>3 Sosiaalisen asuntotuotannon tukijärjestelmän perusteet .....</b>	<b>10</b>
3.1 ARA-tuettujen asuntojen omistajuuteen liittyvät yleishyödyllisyysäännökset .....	10
3.2 ARA-tuettujen asuntojen kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset .....	12
3.3 Yleishyödyllisyysäännösten kehittämistarpeet.....	13
<b>4 ARA-tuettuja asumisoikeusasuntoja koskevat     omistusjärjestelyt .....</b>	<b>15</b>
<b>5 Selvitystoimeksiannon taustana olleen asumisoikeusyhtiön     osakkeiden omistusjärjestelyjen arviointi .....</b>	<b>18</b>
5.1 AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakejärjestelyt vuosina 2007–2010 .....	18
5.2 Omistusjärjestelyjä koskevat johtopäätökset.....	20
<b>6 Asumisoikeusjärjestelmän kehittäminen .....</b>	<b>21</b>
6.1 Asumisoikeustalojen peruskorjaukset odottavat.....	21
6.2 Asumisoikeusasukkaiden tiedonsaannin vahvistaminen .....	22
<b>7 ARA-tuettujen kohteiden valvonta.....</b>	<b>25</b>
<b>8 Yhteenveto ehdotuksista.....</b>	<b>27</b>
Kuvailulehti .....	29
Presentationsblad.....	30





# 1 Johdanto ja selvitystyön raja

Selvitystyön tarkoituksena on selvittää valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen, omistajuuteen liittyviä kysymyksiä asukkaiden aseman turvaamisen ja heille tarkoitetun tuen ohjautumisen kannalta. Tässä tarkoituksessa selvitetään

- nykyisten säännösten ja valvontaviranomaisten keinojen riittävyys,
- mahdollistavatko nykyiset säännökset jonkin tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tarkoituksien mukaista,
- onko tarvetta ja mahdollisuuksia omistajatahojen nykyisestä poikkeavaan määrittelyyn ottaen huomioon toisaalta jo olemassa olevat omistussuhteet ja toisaalta sen, että kohtuuhintaisen asumisen tarjonnan lisäämiseksi alalle on tarpeen saada myös uusia toimijoita, sekä
- miten valvontatoimintaa on tarpeen kehittää.

Tämän selvitystyön taustana on ollut vuosina 2007–2010 tehdyt eräiden asumisoikeusasuntojen omistajuutta koskevat järjestelyt. Olen rajannut selvitystyöni ensisijaisesti valtion tuella rakennettuihin asumisoikeusasuntoihin liittyviin toimeksiannossa asetettuihin kysymyksiin unohtamatta kuitenkin niitä yhtymäkohtia, joita selvitystyölläni voi olla myös valtion tukemien vuokra-asuntojen ja niiden asukkaiden kannalta. Selvitystyön aikana käymissäni keskusteluissa eri asiantuntija- ja toimijatahojen kanssa on erityisesti noussut esille seuraavat kysymykset:

- Ovatko nykyiset asumisoikeusasuntoja koskevat säännökset riittävät takaamaan erilaisissa omistusjärjestelyissä sen, ettei niiden yhteydessä kukaan taho hyödy tavalla, joka on valtion tukeman asuntotuotannon tavoitteiden vastaista?
- Miten asumisoikeusyhteisöt ovat varautuneet tuleviin peruskorjaustarpeisiin ja onko asumisoikeuden haltijoilla riittävät tiedot näistä korjaustarpeista?
- Onko asumisoikeustalojen asukkailla eli asumisoikeuden haltijoilla riittävät mahdollisuudet vaikuttaa talojen hallinnossa ja heiltä perittäviin käyttövastikkeisiin?
- Onko valvontaviranomaisena toimivan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä ARA) valvonta riittävän tehokasta ja onko ARAlla riittävät voimavarat asianmukaiseen valvontaan?
- Ovatko nykyiset valtion tukemien asuntojen omistajia koskevat määrittelyt ajan tasalla ja tukevatko ne mahdollisuuksia saada uusia toimijoita alalle, jotta voidaan taata riittävä kohtuuhintaisen asuntojen tarjonta?

## 2 Asumisoikeusjärjestelmän yleispiirteet

Asumisoikeusjärjestelmä luotiin Suomeen 1.8.1990 voimaan tulleella lailla asumisoikeusasunnoista (650/1990, jäljempänä *asumisoikeuslaki*). Asumisoikeus perustuu asumisoikeussopimukseen, jolla asumisoikeustalon omistaja luovuttaa asuinhuoneiston hallintaoikeuden asumisoikeuden haltijalle. Asumisoikeusjärjestelmällä on oma erityisluonne. Se sijoittuu omistusasumisen ja vuokra-asumisen välimaastoon. Asumisoikeus on pysyvyysuojan antava vuokra-asumisen muoto; asumisoikeus tarkoittaa siis pysyvää oikeutta käyttää huoneistoa asumiseen. Asumisoikeuden saajan tulee olla kunnan hyväksymä henkilö. Kunta julistaa asumisoikeudet haettaviksi. Asumisoikeusasunnot jaetaan hakuehdot täyttävälle hakijoille ilmoittautumisjärjestyksessä.

Asumisoikeutta perustettaessa asumisoikeuden haltija maksaa asumisoikeusmaksun, joka on valtion tuella rakennetussa talossa enintään 15 prosenttia asuntolainoituksen perustana olevasta hankinta-arvosta. Asumisoikeusyhtiö on velvollinen lunastamaan asumisoikeuden asumisoikeuslain 24 §:n mukaan määräytyvästä luovutushinnasta. Asumisoikeusyhtiön on riittävästi varauduttava näihin asumisoikeuksien lunastuksiin (asumisoikeuslain 26 a §).

Asumisoikeustalot toimivat omakustannusperiaatteella. Asumisoikeuden haltija maksaa kohtuullista käyttövastiketta, jolla katetaan asuntojen ja niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja ylläpidon edellyttämät, kohtuullisen taloudenhoidon mukaiset menot. Käyttövastike ei kuitenkaan saa olla paikkakunnalla käyttöarvoltaan samanveroisista huoneistoista yleensä perittäviä vuokria (niin sanottua vertailuvuokrata-soa) korkeampi (asumisoikeuslain 16 §).

Asumisoikeuden haltija voi luopua asunnostaan, mutta vain säädeltyyn hintaan ja pääsääntöisesti asumisoikeuden saajalle asetetut edellytykset täyttävälle luovutuksensaajalle. Eräissä tapauksissa talonomistaja on velvollinen lunastamaan asumisoikeuden.

Asumisoikeustalot voivat olla valtion tuella rakennettuja tai vapaarahoitteisia. Niitä voivat omistaa kunnat, yleishyödylliset yhteisöt, osakeyhtiöt, säätiöt tai asumisoikeusyhdistykset, joiden tarkoituksena on tarjota asumisoikeuksia omistamis- saan taloissa (asumisoikeuslaki 1 a §). Tässä selvityksessä keskitytään valtion tuella rakennettuihin asumisoikeustaloihin, joita omistavat kunnat tai yleishyödylliset yhteisöt. Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jäljempänä *korkotukilaki*) 21 §:n mukaan asumisoikeustalon korkotukilainan suuruus on enintään 85 prosenttia kohteen hyväksytyistä rakennus-, hankinta- ja perusparannuskustannuksista. Valtion tukemien asumisoikeustalojen rahoitus perustuu siis asumisoikeuden haltijoiden maksamaan asumisoikeusmaksuun, heiltä perittäviin käyttövastikkeisiin sekä aravalainaan tai valtion takamaan korkotukilainaan.

Asumisoikeuslainsäädäntöä on vuosien varrella useaan kertaan muutettu tavoitteena saada asumisoikeus asumismuotona entistä kilpailukykyisemmäksi, asukkaiden vaikutusmahdollisuudet paremmiksi, ja jotta asumiskustannukset pysyisivät kohtuullisina.

Valtion lainoittamia tai korkotuettuja asumisoikeusasuntoja (jäljempänä ARA-tuettuja asumisoikeusasuntoja) oli vuoden 2010 lopussa yhteensä 35 648 kappaletta. Ne sijoittuvat pääosin suurimmille kasvuseuduille. Pääkaupunkiseudulla ja sen kehyskunnissa on noin puolet asumisoikeusasuntokannasta. ARA-tuettuja asumisoikeustaloja omistavat muun muassa suurimpien kuntien omistamat kunnalliset tai seudulliset asumisoikeustaloyhtiöt, kuten Helsingin Asumisoikeus Oy ja Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy. Suurimmat yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi nimetyt asumisoikeustalojen omistajat ovat ASOkodit (Suomen Asumisoikeus Oy), AVAIN Asumisoikeus Oy, TA-Asumisoikeus Oy ja Asuntosäätiön Asumisoikeus Oy. ARA-tuettujen asumisoikeusasuntojen aloitusmäärä on 2000-luvulla vaihdellut vuosittain 300 asunnosta yli 2 500 asuntoon. Vuosina 2001–2002 aloitettiin selvästi yli 1 500 asuntoa vuosittain. Vuonna 2008 aloitettiin 2 897 asunnon ja vuonna 2010 2 123 asunnon rakentaminen. Aloitettujen asuntojen määrän varsin suureen lisäykseen vaikuttivat osaltaan rahoitusmarkkinoiden kriisin johdosta hallituksen toteuttamat määräaikaisten elvytystoimet. Kun viime vuosina aloitetut asunnot valmistuvat, asumisoikeusasuntojen kanta nousee lähelle 40 000 asuntoa. Asumisoikeusasunnot ovat haluttu asumismuoto. Asuntojen käyttöaste on ollut hyvin korkea, lähes 99-prosenttinen.

### 3 Sosiaalisen asuntotuotannon tukijärjestelmän perusteet

Valtio tukee sosiaalisten vuokra-asuntojen ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla korkotukea ja takauksia lainoille korkotukilain perusteella. Korkotuki on korvannut aiemmin aravalain (1189/1993) ja sen edeltäjien perusteella myönnetty aravalainat.

ARAn tukijärjestelmät on rakennettu siten, että valtion tuki ohjautuu kokonaisuudessaan asukkaiden hyväksi. Tämä tapahtuu kolmen pääasiallisen mekanismin avulla, joita ovat tuen oikea mitoittaminen, yleishyödyllisyysäännökset sekä kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset. Nämä kolme mekanismia eivät ole keskenään päällekkäisiä vaan toisiaan täydentäviä: ARA valvoo korkotukihankkeiden hintalaatuohjauksella muun muassa asuntojen oikeaa sijaintia, laatutasoa ja hintaa. Yleishyödyllisyysäännökset kohdistuvat omistajayhteisöön ja kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset yksittäisiin kiinteistöihin. Yleishyödyllisyysäännökset yhdessä kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajoitusten kanssa muodostavat kokonaisuuden, jonka avulla tuki kohdentuu oikein, kilpailuneutraaliteetti säilyy ja sosiaalisen asuntotuotannon ylläpito säilyy vakaalla pohjalla.

Yleishyödyllisyyttä koskevat säännökset otettiin lainsäädäntöön vuonna 2000. Ne asettavat edellytyksiä ARA-tuettujen asuntojen omistajayhteisöjen taloudelliselle ja muulle toiminnalle. Niiden tarkoituksena on yhdessä kohdekohtaisia rajoituksia koskevien säännösten kanssa varmistaa valtion tuen ohjautuminen sosiaalisiin perustein valituille asukkaille. Ennen vuotta 2000 yleishyödyllisyyttä koskevia periaatteita noudatettiin ilman lainsäädäntötaustaa. Lain tasolla olivat tuolloin voimassa vain kohdekohtaiset, määräaikaiset käyttö-, vuokranmääritys- ja luovutusrajoitukset. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi yleishyödyllisyysäännöksiä koskevassa lausunnossaan (PeVL 48/1998 vp), että ehdotetut yleishyödyllisyysäännökset ovat sopusoinnussa niiden kriteereiden kanssa, joiden perusteella valtion asuntopoliittisia tukia on aina myönnetty.

#### 3.1

#### **ARA-tuettujen asuntojen omistajuuteen liittyvät yleishyödyllisyysäännökset**

Valtion tuella rakennettuja vuokra- ja asumisoikeustaloja voivat omistaa suoraan kunnat, kuntayhtymät ja yleishyödylliset yhteisöt sekä näiden välittömässä määräysvallassa olevat osakeyhtiöt ja asunto-osakeyhtiöt. ARA nimeää yhteisön yleishyödylliseksi yhteisöksi korkotukilain 24 §:ssä ja aravalain 15 a §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä.

Yleishyödyllisyyden edellytyksiä ja niiden mukaista toimintaa arvioitaessa käsitellään yhtenä kokonaisuutena nimettyä yhteisöä ja sen kanssa samaan konserniin

kuuluvia yhteisöjä, jotka omistavat aravarajoitusten alaisia asuntoja, korkotukilainojalla tuettuja, käyttörajoitusten alaisia asuntoja, arava- tai korkotukilainoitettuja asumisoikeusasuntoja taikka niiden hallintaan oikeuttavia osakkeita sekä muita yleishyödylliseksi nimettyjä yhteisöjä (korkotukilain 25 § ja aravalain 15 b §). Se osa konsernista, joka jää konsernin yleishyödyllisen osan ulkopuolelle, ei kuulu yleishyödyllisyyslainsäädännön soveltamispiiriin eivätkä sitä koske lainsäädännöstä johtuvat rajoitukset.

Yleishyödyllisyysäännökset rajoittavat yleishyödylliseksi nimetyn yhteisön toimintaa. Säännösten tavoitteena on asukkaiden aseman turvaaminen, taloudellisten riskien pienentäminen, omistajien toiminnan säilyttäminen terveellä pohjalla sekä kilpailun vääristymisen estäminen. Myös EU:n valtiontukisäännöt edellyttävät, että valtion tuen tulee ohjautua nimenomaan niille markkinoille, joille se on myönnetty. Sosiaaliseen asuntorakentamiseen myönnetty tuki ei saa päätyä hyödyttämään yritystä siltä osin kuin se toimii vapailla asuntomarkkinoilla. Tämän takia valtion on muun muassa valvottava, ettei yritys tulouta tuetusta toiminnastaan kohtuullista korkeampaa tuottoa. Yleishyödylliseen yhteisöön kertyneet varat on muilta osin käytettävä yhteisön hyväksi, kuten ARA-tuettujen kohteiden ylläpitoon ja perusparantamiseen. Näin yhteisön toiminta säilyy vakaalla pohjalla ja ulkopuolisen rahoituksen tarve vähenee. Tuotontuloutussäännöksellä varmistetaan myös, ettei valtion tuki siirry väärälle toimialalle ja vääristä kilpailua.

Yleishyödyllisyysäännökset edellyttävät, että yleishyödyllisen yhteisön toimialana on vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakennuttaminen ja hankkiminen sekä niiden vuokraaminen sosiaalisin perustein tai tarjoaminen käytettäväksi asumisoikeusasuntoina tavoitteena asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Yhteisö on velvollinen ilmoittamaan asunnot julkisesti haettaviksi. Yhteisö ei saa tulouttaa omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, joka on tällä hetkellä kahdeksan prosenttia (korkotukilain 24 § ja aravalain 15 a §). Koko yhteisön omaisuus on tuotontuloutusta koskevien säännösten alaista.

Yhteisön tulee järjestää asuntojen omistus siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseaus on mahdollista, eikä se saa järjestellä yhteisön rakennetta niin, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu. Tämä vaatimus koskee konsernin yleishyödyllistä osiota kokonaisuudessaan, eli sitä on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena eikä sen jakaminen ole mahdollista. Omistusta ei siis tulisi järjestellä esimerkiksi siten, että taloudellisissa vaikeuksissa olevat talot erotettaisiin omaan yhtiöön ja tuottoiset talot toiseen yhtiöön.

Yleishyödyllinen yhteisö ei saa ottaa muita kuin edellä mainittuun toimialaansa liittyviä riskejä ja sen lainan- ja vakuuksienantomahdollisuudet on laissa tarkkaan rajattu: yhteisö ei saa antaa lainaa muulle kuin samaan yleishyödylliseen konserniin kuuluvalla yhteisöllä, eikä se saa antaa vakuutta muun kuin tällaisen yhteisön velvoitteesta paitsi, jos on kyse lainasta, jonka samaan konserniin kuuluva yhteisö ottaa ja sijoittaa yleishyödylliseen konserniin kuuluvan yhteisön vuokra-asuntojen hankkimiseen tai rakennuttamiseen. Yhteisön osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena. Yleishyödyllisyysvelvoitteet jatkuvat niin pitkään, kun yhteisön omistuksessa on kohdekohtaisten rajoitusten alaista omaisuutta. Näin ollen yleishyödyllisyysäännökset rajoittavat esimerkiksi tuoton tuloutusta myös kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneista kohteista.

Yleishyödylliseksi nimeäminen voidaan peruttaa, jos yhteisö tai sen kanssa samaan konserniin kuuluva yhteisö, joka myös on nimetty tai jolla on omistuksessaan ARA-tuettuja vuokra- tai asumisoikeusasuntoja, ei enää täytä nimeämisen edellytyksiä. Lisäksi nimeäminen voidaan peruttaa, jos yhteisö tai sen kanssa samaan konserniin kuuluva edellä tarkoitettu yhteisö on ryhtynyt tosiasiallisiin toimiin, joiden tarkoituksena on kiertää yleishyödyllisyydelle säädettyjä vaatimuksia. Myös yhteisö itse voi hakea yleishyödyllisyyden peruuttamista. ARAlla on harkintavaltaa päättäessään arava- ja korkotukivuokrayhteisön nimeämisen peruuttamisesta (aravalain 15 d § ja korkotukilain 27 §). Jos yhteisön nimeäminen peruutetaan, ARAn harkittavaksi tulee yhteisölle myönnetyn korkotuen lakkauttaminen ja jo maksettujen tukien takaisinperiminen.

### 3.2

## **ARA-tuettujen asuntojen kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset**

Valtion tukea saaneisiin vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin kohdistuvat kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset, joista säädetään aravarajoituslaissa (1190/1993), korkotukilaissa ja asumisoikeuslaissa. Rajoitusten kesto vaihtelee sen mukaan, koska kohteelle on myönnetty valtion tukea ja mihin tarkoitukseen tuki on myönnetty. Asumisoikeusasuntojen käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat pysyvät (asumisoikeuslain 5 §). Käyttö- ja luovutusrajoitukset sääntelevät ARA-tuettujen asuntojen käyttöä. Niillä säännellään rajoitusten kestoaikaa, asunnon käyttöä, asukasvalintaa, vuokria tai käyttövastikkeita, niiden tasaamista, asuntojen luovutusta, luovutuskorvausta ja rajoituksista vapauttamista. Rajoitusten tarkoituksena on varmistaa paitsi valtion tuen ohjautuminen asukkaille, myös vuokra- ja käyttövastiketason kohtuullisuus omakustannusperiaatteen avulla.

ARA-tuetut asumisoikeusasunnot on tarkoitettu ensisijaisesti asumisoikeuden haltijoiden pysyviksi asunnoiksi. Asumisoikeustalojen omistajaa koskevat rajoitukset ovat siis voimassa myös sen jälkeen, kun arava- tai korkotukilaina on maksettu takaisin. Pysyvien käyttö- ja luovutusrajoitusten tarkoituksena on taata asuntojen säilyminen kohtuuhintaisina hankkia ja asua sekä asunnon ensimmäiselle haltijalle että myös myöhemmille haltijoille.

Asumisoikeusasunnoissa ei ole vastaavanlaista asukasvalintajärjestelmää kuin vuokra-asunnoissa, joissa asukasvalinnan tavoitteena on, että asunnot annetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään talon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen (aravarajoituslain 4 a § ja korkotukilain 11 a §). Asumisoikeuden haltijaksi hyväksymisen edellytyksenä on hakijan asumisoikeusasunnon tarve (asumisoikeuslain 4 a §:n 3 momentti). Asumisoikeuslain 45 §:n 1 momentin mukaan asumisoikeustalon asuinhuoneistoja on ensisijaisesti käytettävä asumisoikeuden haltijoiden asuntoina. Toissijaisesti asuinhuoneistoja voidaan käyttää vuokralaisten asuntoina.

Asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeet määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti niin, että vastiketuloilla voidaan kattaa yhteisöön kuuluvien asumisoikeusasuntojen ja niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja ylläpidon edellyttämät, kohtuullisen taloudenhoidon mukaiset menot. Käyttövastikkeen määräytymisperuste-

den tulee lisäksi olla sellaiset, että käyttövastikkeet jakautuvat huoneistojen kesken kohtuullisella tavalla. Käyttövastike ei saa olla paikkakunnalla käyttöarvoltaan samanveroisista huoneistoista yleensä perittäviä vuokria korkeampi (asumisoikeuslain 16 §).

Asumisoikeustalo tai asumisoikeustalon omistavan yhtiön osake saadaan luovuttaa vain kunnalle tai ARAn hyväksymälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää asumisoikeustalon arava- tai korkotukilaina. Osake saadaan lisäksi luovuttaa muulle ARAn hyväksymälle luovutuksensaajalle, jonka voidaan katsoa vastaavan osakkeiden luovuttajaa. Muu luovutus on mitätön. Jos asumisoikeustalon omistaja vaihtuu, talossa olevia huoneistoja koskevat asumisoikeussopimukset sitovat uutta omistajaa (asumisoikeuslain 47 §).

ARA vahvistaa asumisoikeuslain 48 §:n mukaisesti asumisoikeustalon ja asumisoikeustalon omistavan yhtiön osakkeen enimmäisluovutushinnan. Asumisoikeustalon luovutushinta on enintään talon hankinta-arvon rahoittamiseksi suoritettu määrä tarkistettuna rakennuskustannusindeksillä, ja asumisoikeustalon omistavan yhtiön osakkeen luovutushinta on enintään osakkeen merkintähinta tarkistettuna rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavasti.

Asumisoikeustalon omistaja voi hakea ARAlta vapautusta pysyvistä käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos vapautettavan talon asuinhuoneistot niiden hallintaa koskevien sopimusten mukaan ovat jo muussa kuin asumisoikeuskäytössä tai myöhemmin tulevat tällaiseen käyttöön sekä jos muut asumisoikeuslain 50 b §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät.

### 3.3

## **Yleishyödyllisyys säännösten kehittämistarpeet**

Yleishyödyllisyys säännösten tultua voimaan vuonna 2000 kiinnostus valtion tukemaan asuntotuotantoon on hiipunut selvästi. Eräät isot toimijat ovat pitäneet yleishyödyllisyys sääntelyä yhtenä tärkeimpänä syynä kiinnostuksen vähentymiseen ARA-tuettuun asuntotuotantoon. Erittäin ongelmallisena on pidetty tuotontuloutusta koskevia säännöksiä ja sitä, ettei rajoituksista vapautuneiden kohteiden arvonnousua voida hyödyntää. Tämä on erittäin keskeinen asia eläkevakuutusyhtiöille, jotka ovat yleishyödyllisten yhteisöjen suurimpia omistajia.

Ympäristöministeriö asetti loppuvuonna 2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida ARA-asuntotuotantoon liittyviä yleishyödyllisyys säännöksiä ottaen huomioon valtioneuvoston asuntopoliittista toimenpideohjelmaa koskevassa periaatepäätöksessä olevat linjaukset. Niiden mukaan säännösten vaikutuksia arvioidaan vuokra-asuntokannan lisäämistavoitteen kannalta ja yleishyödyllisyys säännösten sosiaalinen perustarkoitus säilytetään. Yleishyödyllisyystyöryhmä jätti mietintönsä tammikuussa 2010 (Ympäristöministeriön raportteja 1/2010). Työryhmä ehdotti korkotuki- ja aravalakiin otettavaksi yleishyödyllisyyden tavoitepykälän. Lisäksi työryhmä ehdotti, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden asuntojen luovuttamista ja niiden omistuksen järjestelyjä konsernissa selkeytetään ja helpotetaan siten, että näiden kohteiden arvonnousua voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolella. Erilaisten yritysjärjestelyjen salminen kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden kohteiden osalta käytännös-

sä päättäisi rajoitusten ”ikuisuuden” konsernissa. Työryhmä edellytti, että kohdekohtaisista rajoituksista vapautuneiden talojen omistuksen järjestelyt ja myynti on hyväksyttävää vain silloin, kun vastuun kantaminen yleishyödylliseen yhteisöön jäävistä vuokra- ja asumisoikeustaloista ei vaarannu. Yleishyödyllisistä yhteisöistä poissiirettäviin kohteisiin liittyvien varautumisten, kuten korjausvarausten, pitäisi työryhmän käsityksen mukaan jäädä yleishyödylliseen yhteisöön.

Valtiovarainministeriön 2010-luvun asuntomarkkinoilla selvittänyt työryhmä on raportissaan (Ympäristöministeriön raportteja 8/2011) helmikuussa 2011 esittänyt yleishyödyllisyys säännösten muuttamista yleishyödyllisyystyöryhmän ehdottamalla tavalla siten, että kohdekohtaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden kohteiden arvonnousu voidaan rajoitusten päättymisen jälkeen hyödyntää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolella. Kohtuuhintaisen asuntotuotannon säilymiseksi vähintään nykyisellä tasolla työryhmä ehdotti, että nykyistä korkotukijärjestelmää tulee arvioida ja muuttaa siten, että järjestelmä kokonaisuudessaan lisää kiinnostusta valtion tukemaa uustuotantoa kohtaan. Käytännössä tämä tarkoittaa ennen kaikkea korkotukilainaehtojen parantamista ja niihin liittyvien rajoitusaikojen lyhentämistä.

Selvitystyöni aikana kuulemani tahot ovat pitäneet yleishyödyllisyystyöryhmän ehdotuksia yleishyödyllisyys säännösten kehittämiseksi oikeasuuntaisina ottaen huomioon niiden alkuperäisen tarkoituksen eli valtion tuen ohjautumisen sosiaalisiin perustein valituille asukkaille. Tosin suurimpien toimijoiden käsityksen mukaan erityistä yleishyödyllisyys säännöstöä ei tarvita, vaan kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset riittävät.

- Kiinnostuksen lisäämiseksi valtion tukemaan asuntotuotantoon ja uusien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamisen turvaamiseksi olisi yleishyödyllisyystyöryhmän ehdotukset toimeenpantava. Tämän lisäksi nykyistä korkotukilainsäädäntöä olisi arvioitava yksityiskohtaisesti kokonaisuudessaan ja tehtävä tarvittavat muutokset, kuten valtiovarainministeriön 2010-luvun asuntomarkkinoilla selvittänyt työryhmä ehdotti. Täten voidaan taata asukkaiden kannalta kohtuuhintaisen asuntokannan säilyminen vähintään nykyisellä tasolla. Uudistuksia valmisteltaessa tulisi valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevan lainsäädännön laatua arvioida ja pyrkiä nykyistä ymmärrettävämpään, yksinkertaisempaan ja yhtenäisempään lainsäädäntöön.



## 4 ARA-tuettuja asumisoikeusasuntoja koskevat omistusjärjestelyt

Valtion tukemia asumisoikeusasuntoja voivat omistaa kunnat, kuntayhtymät ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt sekä näiden välittömässä määräysvallassa olevat osakeyhtiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Kunnat omistavat valtion tuella rakennetusta asumisoikeusasuntokannasta noin 15 prosenttia, yleishyödylliset yhteisöt noin 80 prosenttia ja muut noin 5 prosenttia.

Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset ovat johtaneet omistusjärjestelyihin yleishyödyllisiä asumisoikeusyhteisöjä omistavissa yhtiöissä. Erityisesti asumisoikeusyhteisöt on haluttu eriyttää omiksi yhtiöikseen, koska niiden raskas velkataakka vaikuttaa heikentävästi konsernin taseeseen. Sijoittajien riittävän kiinnostuksen ylläpitäminen on edellyttänyt näitä järjestelyjä. Myös käyttö- ja luovutusrajoituksista vapautuneiden tai tulevaisuudessa vapautuvien kohteiden nykyistä tehokkaampi hyödyntämistarve samoin kuin yleishyödyllisen yhteisön tuotontuloutusta koskevat rajoitussäännökset ovat edistäneet halua omistusjärjestelyihin.

Ennen yleishyödyllistä yhteisöä koskevia omistusjärjestelyjä on nimetyn yhteisön ilmoitettava yleishyödyllisyyden valvonnasta vastaavalle ARA:lle sellaisista seikoista, joilla saattaa olla vaikutusta yleishyödyllisyyden edellytysten täyttymiseen. Tällöin voidaan jo etukäteen ottaa kantaa suunniteltuihin järjestelyihin ja niiden lainmukaisuuteen ja täten myös välttyä myöhemmin lainvastaisiksi osoittautuneilta toimenpiteiltä. ARA nimeää asumisoikeusasuntoja tai niiden omistukseen oikeuttavia osakkeita omistavan yhteisön yleishyödylliseksi yhteisöiksi, mikäli korkotukilain 24 §:n tai aravalain 15 a §:n edellytykset täyttyvät.

Asumisoikeustalo tai asumisoikeustalon omistavan yhtiön osake saadaan luovuttaa vain kunnalle tai ARA:n hyväksymälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää asumisoikeustalon arava- tai korkotukilaina. Osake saadaan luovuttaa myös ARA:n hyväksymälle luovutuksensaajalle, jonka voidaan katsoa vastaavan osakkeiden luovuttajaa. Luovutuksensaajan tulee siis olla yleishyödylliseksi nimetty yhteisö. Muu luovutus on mitätön (asumisoikeuslain 47 §:n 1 momentti).

Muun luovutuksen mitättömyyttä on perusteltu hallituksen esityksessä asuntotuotantolain muuttamisesta (HE 218/1978) seuraavasti: ”Muulla tavoin tehdyn luovutuksen mitättömyydellä halutaan varmistaa laissa säädetyn menettelyn noudattaminen. Muulla kuin laissa säädetyllä tavalla tapahtuneen luovutuksen perusteella ei voi saada omistajan asemaa eikä siis lainhuutoa tai merkintää osakeluetteloon, joita kumpaakin omistajan oikeuksien käyttäminen useissa tapauksissa merkitsee. Omistajakaan ei voisi vapautua omistajalle säädetyistä velvollisuuksista muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla tapahtuneen luovutuksen seurauksena.” Luovutuksen mitättömyys otetaan huomioon viran puolesta eikä oikeustoimen pätemättömyyteen tarvitse vedota.

Asumisoikeuslaissa ei ole säännöstä sellaisen omistusjärjestelyn varalle, että asumisoikeustalon omistavan yhtiön osakkeet luovutetaan uudelle omistajalle asumisoikeusyhtiön omistajayhteisön (niin sanotun holding-yhtiön) osakkeiden luovutuk-

sella. Tällöin luovutus vastaa itse asiassa samaa tilannetta kuin asumisoikeustalon tai asumisoikeustalon omistavan yhtiön osakkeen luovutus erityisesti, jos omistajayhteisön koko osakekanta luovutetaan samanaikaisesti samalle luovutuksensaajalle ja tarkoituksena on asuntokannan siirtäminen omistajalta toiselle. Aravarajoituslain 1 §:ään ja korkotukilain 15 a §:ään lisättiin vuonna 2004 säännös, jonka mukaan lakia sovelletaan kaikkiin oikeustoimiin, joiden tarkoituksena on arava- tai korkotukivuokra-asunnon taikka arava- ja korkotukivuokratalon luovuttaminen, jos luovutuksensaaja tietää tai hänen pitäisi tietää oikeustoimen tosiasiallinen tarkoitus. Säännöksen tavoitteena oli varmistua siitä, että vuokra-asunnot säilyvät sellaisen omistajan hallinnassa, joka vuokraa niitä sosiaalisiin perusteisiin tavoitteena asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin (HE 143/2003). Tämä estää myös niin suuren hinnan maksamisen asunnoista, että uuden omistajan olisi sen vuoksi nostettava vuokria. Säännös koskee vain oikeustoimia, joiden tarkoituksena on asuntojen luovuttaminen.

- Asumisoikeuslakiin esitän lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan asumisoikeusasuntojen tai niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutusrajoitukset koskisivat myös sellaisia omistajayhteisöjen osakkeiden luovutuksia, joiden tarkoituksena on rajoitusten alaisten asumisoikeustalojen tai -asuntojen luovuttaminen. Vastaavanlainen säännös on jo aravarajoituslain 1 §:ssä ja korkotukilain 15 a §:ssä.

Asumisoikeuslain 11 lukuun lisättävä säännös: Mitä 47 §:ssä ja 48 §:ssä säädetään, koskee kaikkia oikeustoimia, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on asumisoikeustalon tai asumisoikeusasunnon luovuttaminen, jos luovutuksensaaja tietää tai hänen olisi pitänyt tietää oikeustoimen tosiasiallisen tarkoituksen.

Asumisoikeustalon enimmäisluovutushinnasta säädetään asumisoikeuslain 48 §:ssä. Luovuttaja on oikeutettu saamaan enintään hankinta-arvon rahoittamiseksi suorittamansa määrän tarkistettuna rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavasti. Lisäksi omistaja on oikeutettu lukemaan hyväkseen siirtyvät lainat sekä talon rakentamisen jälkeen tehdyt lisäsijoitukset. Asumisoikeustalon omistavan yhtiön osake saadaan luovuttaa enintään hinnasta, joka on osakkeen merkintähinta tarkistettuna rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavasti. ARA vahvistaa enimmäisluovutushinnan. Säädettyä luovutushintaa korkeampi sopimusehto on mitätön (asumisoikeuslain 50 §).

Ennen yleishyödyllisen asumisoikeusyhteisön omistusjärjestelyjä ARA yleensä nimeää luovutuksensaajan yleishyödylliseksi yhteisöksi (ellei tätä päätöstä ole jo aikaisemmin tehty), nimeää luovutuksensaajan ja vahvistaa kohteen enimmäisluovutushinnan.

Asumisoikeustalot ja niiden omistukseen oikeuttavat osakkeet ovat pysyvien käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia. Asumisoikeustalon omistajalla on oikeus saada vapautus asumisoikeuslain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos talon asuinhuoneistot ovat muussa kuin asumisoikeuskäytössä tai myöhemmin tulevat tällaiseen käyttöön. Tämän lisäksi ARA-tuettujen asuntojen rajoituksista vapautumisen edellytyksenä on, että vapauttaminen edistää alueen asuntomarkkinoiden toimivuutta tai ehkäisee asuntojen tyhjänä olemista ja tästä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Lisäksi asuntoon kohdistuvat valtion lainat on maksettava pois ennen

vapauttamista. Vapautus on myönnettävä, jos siihen todetaan olevan edellä mainitut edellytykset (asumisoikeuslain 50 b §). Asumisoikeustalon omistajalla on subjektiivinen oikeus saada vapautus käyttö- ja luovutusrajoituksista, mikäli laissa mainitut edellytykset täyttyvät. ARAlla ei ole vastaavaa harkintavaltaa asiassa kuin arava- ja korkotukivuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksista vapauttamisen osalta on (aravarajoituslain 16 § ja korkotukilain 18 §).

ARA on esittänyt, ettei asumisoikeustalon omistajalla olisi subjektiivista oikeutta saada vapautus käyttö- ja luovutusrajoituksista, vaan vapautuksen myöntäminen jäisi ARAn harkintaan kuten arava- ja korkotukivuokra-asuntojenkin osalta on.

- ARAlle kuuluu ARA-tuettujen asumisoikeustalojen ohjaus ja valvonta. Tähän valvontatehtävään liittyen ARAlla tulisi olla harkintavaltaa myöntäessään vapautus asumisoikeustalon käyttö- ja luovutusrajoituksista. Tämän vuoksi esitän asumisoikeuslain 50 b §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

Jos talolle on myönnetty 2 momentissa tarkoitettua lainaa, vapautusta on haettava Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi myöntää asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautuksen tämän lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos 1 ja 2 momentissa tarkoitettut edellytykset ovat olemassa. Vapautus voidaan myöntää myös ehdolla, että asetetun määräajan kuluessa hakija täyttää vapautuksen saamiselle tässä pykälässä asetetut edellytykset.

## 5 Selvitystoimeksiannon taustana olleen asumisoikeusyhtiön osakkeiden omistusjärjestelyjen arviointi

### 5.1

#### **AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakejärjestelyt vuosina 2007–2010**

Selvitystoimeksiannossa viitataan viime syksynä tapahtuneisiin asumisoikeusasuntojen omistukseen liittyviin järjestelyihin. Selvitystyön yhteydessä olen keskustellut järjestelyihin osallistuneiden ja sitä valvovien tahojen edustajien kanssa. Omistusjärjestelyt tapahtuivat seuraavasti:

18.12.2007 YH-Asunnot Oy (Y-tunnus 1954649-8), nyttemmin Avara Asunnot Oy, myi 51 prosenttia YH-Asumisoikeus Oy:n (Y-tunnus 1961766-7) osakkeista (osakkeet 1–694) Asuntorakentamisen Kehityssäätiölle (Y-tunnus 1729406-8), kauppahinta 155 101,39 euroa. Kauppa toimeenpantiin tilintarkastajien suosituksesta ja sen tarkoituksena oli eriyttää AVAIN Asumisoikeus Oy YH-Suomi-konsernin (nykyisin Avara Asunnot-konsernin) ulkopuolelle. Loput eli 49 prosenttia YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeista omistaa YH-Asunnot Oy, nykyisin AVARA Amplus Oy, joka on yleishyödyllinen yhteisö.

Etelä-Suomen YH-Rakennuttajaosuuskunta (AVARA konsernin edeltäjä) perusti vuonna 2001 ESY-Kehityssäätiön, sittemmin YH-Kehityssäätiön (nykyisin Asuntorakentamisen Kehityssäätiö). AVARA-konserni irtaantui säätiöstä 17.12.2007 tehdyllä säätiön sääntöjen muutoksella.

24.1.2008 YH-Asunnot Oy haki Asuntorakentamisen Kehityssäätiön nimeämistä YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeiden 1–694 luovutuksensaajaksi. ARA ei nimennyt Asuntorakentamisen Kehityssäätiötä YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeiden luovutuksensaajaksi, koska säätiö ei sen sääntöihin kirjatun tarkoituksen mukaisesti voinut omistaa YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeita. ARA ei tehnyt asiasta päätöstä.

Asumisoikeuslain 47 §:n 1 momentin mukaan asumisoikeustalo tai asumisoikeustalon omistavan yhtiön osake saadaan luovuttaa vain kunnalle tai ARAn hyväksymälle luovutuksensaajalle, jolle voitaisiin myöntää asumisoikeustalon aravalaina tai korkotukilaina. Osake saadaan lisäksi luovuttaa muulle ARAn hyväksymälle luovutuksensaajalle, jonka voidaan katsoa vastaavan osakkeiden luovuttajaa. Muu luovutus on mitätön.

YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeiden luovutus Asuntorakentamisen Kehityssäätiölle oli mitätön. Kaupalla ei ole ollut mitään oikeusvaikutuksia. Osakkeet eivät siirtyneet Asuntorakentamisen Kehityssäätiölle.

ARA pyrki selvittämään asiaa keskusteluissa Avara Suomi Oy:n ja Asuntorakentamisen Kehityssäätiön edustajien kanssa. Näiden keskustelujen lopputuloksena

oli, että Asuntorakentamisen Kehityssäätiön alle päätettiin perustaa väliyhtiö, jonka kautta Asuntorakentamisen Kehityssäätiö voi omistaa YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeet. Tälle yhtiölle päätettiin hakea yleishyödyllisyysstatusta.

15.5.2008 Avara Itä-Suomi (Y-tunnus 0213441-6) myi Asuntorakentamisen Kehityssäätiölle Itä-Suomen YH-Asunnot Oy:n (Y-tunnus 0727110-2) koko osakekannan.

15.5.2008 Asuntorakentamisen Kehityssäätiö myi 51 prosenttia YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeista (osakkeet 1–694) omistamalleen Itä-Suomen YH-Asunnoille, nykyisin Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:lle, joka on puhdas holdingyhtiö, kauppahinta 158 235,51 euroa.

Asuntorakentamisen Kehityssäätiöllä ei ollut oikeutta myydä YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeita edelleen, koska osakkeiden luovutus Kehityssäätiölle oli mitätön (asumisoikeuslain 47 §:n 1 momentti).

11.6.2008 YH-Asumisoikeus Oy:n osakkeiden alkuperäinen omistaja, Avara Suomi Oy (aikaisemmin YH-Asunnot Oy) haki Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:n (Y-tunnus 0727110-2) nimeämistä yleishyödylliseksi yhteisöksi ja AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeiden 1–694 luovutuksensaajaksi.

1.10.2008 ARA nimesi Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:n aravalain 15 §:n 3 kohdassa ja korkotukilain 5 §:n 3 kohdassa tarkoitetuksi yleishyödylliseksi yhteisöksi.

29.10.2008 ARA nimesi Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:n AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeiden 1–694 luovutuksensaajaksi ja vahvisti kohteen enimmäisluovutushinnaksi 159 593 euroa.

ARA katsoi, että nimeämispäätöstä tehtäessä AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeet oli 15.5.2008 tehdyllä kauppakirjalla luovutettu yleishyödylliseksi sittemmin nimetyn yhtiön omistukseen, joten ARAn kannalta ei katsottu tarpeelliseksi puuttua saantoketjuun. ARA toteaa käsitelleensä asian sille kuuluvan nimeämisvaltuuden puitteissa ja lopputuloksen olevan selvästi osapuolten tahdon mukainen.

Syksyllä 2010 Asuntorakentamisen Kehityssäätiö myi Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:n (holding-yhtiö) koko osakekannan Avainrakennuttaja Oy:lle (Y-tunnus 2308788-2). Tässä yhteydessä 51 prosenttia AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeista (osakkeet 1–694) siirtyi Avainrakennuttaja Oy:lle. Kauppahinta oli aikaisempaa AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeiden 1–694 enimmäisluovutushintaa vastaava.

Kaupan kohteena oli Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:n koko osakekanta. Kaupan osapuolet, Avainrakennuttaja Oy ja Asuntorakentamisen Kehityssäätiö, eivät ole ARAn yleishyödyllisiksi nimeämiä asuntoyhteisöjä eivätkä ne omista rajoitusten alaisia kohteita. Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy ei omistanut suoraan kohdekohtaisten rajoitusten alaisia asumisoikeusasuntoja, vaan omistus on järjestetty välillisesti osakeomistuksella tytäryhtiöön (AVAIN Asumisoikeus Oy), joka omistaa suoraan asumisoikeustalot. ARAn mukaan Suomen Rakentamisen Kehitys Oy:n (holding-yhtiö) osakkeet eivät olleet asumisoikeuslain 47 ja 48 §:n tarkoittamalla tavalla sellaisten luovuttajaa ja luovutushintaa koskevien rajoitusten alaisia kohteita, joille olisi tarvittu ARAn nimeämis- ja luovutushinnan vahvistamispäätös.

## Omistusjärjestelyjä koskevat johtopäätökset

AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeita koskevien omistusjärjestelyjen osalta ja ottaen huomioon sen, että vastaavanlaisia järjestelyjä saattaa tulla tulevaisuudessa esille toteen seuraavaa:

- Ensimmäinen YH-Asumisoikeus Oy:n 51 prosentin osakkeiden kauppa YH-Asunnot Oy:n ja Asuntorakentamisen Kehityssäätiön välillä oli mitätön. Näin ollen Asuntorakentamisen Kehityssäätiöllä ei itse asiassa ollut oikeutta myydä eteenpäin AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeita Rakennuttamisen Kehitys Oy:lle 15.5.2008. Kaupan osapuolet eivät kertomansa mukaan olleet tietoisia ensimmäisen kaupan mitättömyydestä.
- Osakkeiden alkuperäinen omistaja Avara Suomi Oy haki Rakennuttamisen Kehitys Oy:n nimeämistä yleishyödylliseksi yhteisöksi ja AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeiden luovutuksensaajaksi. ARA nimesi Rakennuttamisen Kehitys Oy:n yleishyödylliseksi yhteisöksi ja AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakkeiden luovutuksensaajaksi sekä vahvisti enimmäisluovutushinnan. Koska osakkeet olivat 15.5.2008 tehdyllä toisella osakekaupalla päätyneet yleishyödylliseksi nimetyn yhtiön omistukseen, ARA ei katsonut tarpeelliseksi puuttua saantoketjuun.
- Edellä esitetyn johdosta katson, että ARAn tulee muuttaa menettelytapojaan niin, että luovutuksensaajan hyväksymistä koskeviin nimeämishakemuksiin tehdään aina päätös, myös kielteisissä tapauksissa. Tällöin tulee myös todetuksi, että luovutus muille kuin ARAn hyväksymälle luovutuksen saajalle on mitätön eli sillä ei ole oikeusvaikutuksia. Tällöin hakijat tietävät, mitkä ovat päätöksen seuraukset.
- Viimeisessä vaiheessa Asuntorakentamisen Kehityssäätiö myi Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy:n koko osakekannan Avainrakennuttaja Oy:lle. Samalla Avainrakennuttaja Oy sai omistukseensa 51 prosenttia AVAIN Asumisoikeus Oy:n osakekannasta. Tämän kaupan tarkoituksena itse asiassa on ollut rajoitusten alaisten asumisoikeusasuntojen luovutus. Tätä käsitystä tukee myös, että kauppahinta oli ARAn edellisen kaupan yhteydessä vahvistama enimmäisluovutushinta.
- Luovutukset, joiden tosiasiallisena tarkoituksen on luovuttaa rajoitusten alaisista asumisoikeusomaisuutta, vaikka luovutuksen kohteena olisivatkin asumisoikeusyhtiön osakkeiden omistusyhtiön osakkeet, tulee saattaa samanlaisen menettelyn alaiseksi kuin suorat asumisoikeusasuntojen tai niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutukset. Tällöin luovutuksensaajalta edellytetään yleishyödyllisyysstatusta ja yleishyödyllisyyttä koskevien säännösten noudattamista, luovutuksensaajaksi nimeämistä ja enimmäisluovutushinnan vahvistamista. Asumisoikeuslain 11 lukuun esitän lisättäväksi tätä koskevan säännöksen edellä kohdassa 4 todetun mukaisesti.

## 6 Asumisoikeusjärjestelmän kehittäminen

### 6.1

#### Asumisoikeustalojen peruskorjaukset odottavat

Ensimmäiset ARA-tuella rakennetut asumisoikeusasunnot valmistuivat noin 20 vuotta sitten. Korjausrakentamisen tarve tulee lähivuosina lisääntymään maamme koko rakennuskannassa. Myös asumisoikeusasuntojen peruskorjaustarve lähestyy vääjäämättömästi. Järkevä kiinteistönpito edellyttää varautumista tuleviin peruskorjauksiin. Rakennuskannan ylläpito- ja korjaustarve aiheutuu muun muassa rakennusten ja niiden laitekannan teknisestä ja laadullisesta vanhenemisesta sekä kulumisesta, tilantarpeiden ja rakennusten käyttotarpeiden muutoksista sekä aikaisemmin tehdyistä virheellisistä korjauksista. Myös rakennusten energiatehokkuuden parantaminen lisää korjaustarpeita. Korjauksiin varautuminen on sekä asumisoikeusyhteisöjen että asukkaiden yhteinen intressi, jotta asunnot voidaan pitää kohtuuhintaisina asua eikä tyhjäkäyttöä synny. Asukkaat ovat pitäneet asumisoikeustalojen tuleviin korjauksiin varautumista ylimitoitettuna, koska niiden perusteita ei ole riittävästi tunnettu. Asumisoikeustalojen taloudenhoito on tasapainoilua toisaalta kustannustehokkaan ja elinkaaritalousdellisen kiinteistönpidon ja toisaalta asukkaiden kohtuullisten asumiskustannusten kesken. Asumisoikeusasukkailta perittävillä käyttövastikkeilla katetaan asumisoikeustalon rahoituksen ja ylläpidon edellyttämät, kohtuullisen taloudenpidon menot. Sekä asukkaiden että omistajien kannalta asumisoikeustalojen kustannusrakanteen tulee olla mahdollisimman läpinäkyvä. Riittävä tietoisuus tulevista peruskorjaustarpeista edistää yhteistä näkemystä myös käyttövastikkeiden kehityksestä. ARA:n suosituksen mukaan asumisoikeusyhtiöiden käyttövastikkeissa tulisi kuukausittain varautua korjaustarpeisiin keskimäärin 0,50 euroa/neliömetri.

Jos asumisoikeusyhtiöt eivät riittävästi varaudu korjauksiin etukäteen, yllättäen eteentulevat korjaustarpeet nostavat käyttövastikkeita ja asumiskustannuksia. Jos taas talojen korjaukset laiminlyödään, talojen kunto heikkenee. Näistä molemmista on seurauksena asumisoikeusjärjestelmää kohtaan tunnetun kiinnostuksen heikkeneminen, asuntojen jääminen tyhjiksi joko korkeiden asumiskustannusten tai huonon kunnan vuoksi sekä asumisoikeusasuntotuotannon hiipuminen ja pahimmassa tapauksessa jopa loppuminen.

- Asumisoikeustalojen peruskorjaustarve lähenee vääjäämättömästi. Järjestelmän tulevaisuuden kannalta on välttämätöntä, että asumisoikeusyhteisöt ja -asukkaat tiedostavat riittävästi odotettavissa olevat korjaustarpeet ja varautuvat niihin etukäteen.

## Asumisoikeusasukkaiden tiedonsaannin vahvistaminen

Asumisoikeusjärjestelmän erityinen luonne omistusasumisen ja vuokra-asumisen välimaastossa on johtanut asukkaiden keskuudessa hyvinkin erilaisiin näkemyksiin järjestelmästä ja sen kehittämisen tavoitteista. Vaikuttaa siltä, että asumisoikeuden haltijat eivät kaikilta osin tunne oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Asumisoikeustalojen korjaustarvetta ei myöskään tiedosteta riittävästi. Tehokkaalla ja asianmukaisella tiedotuksella voidaan hälventää sekä tulevien asumisoikeusasukkaiden että jo olevien asukkaiden virheellisiä käsityksiä järjestelmästä. Tämä tiedottamisvastuu jakautuu asumisoikeustalojen omistajien, kuntien, ARAn ja ympäristöministeriön kesken kullekin tehtäväalueensa mukaisesti.

- Asumisoikeusjärjestelmää koskevaa tiedottamista on tehostettava ja lisättävä, jotta asumisoikeuden haltijoilla olisi riittävän selvä käsitys järjestelmästä ja asukkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista.

Asumisoikeuden haltijalla on oikeus osallistua asumisoikeustaloa koskevaan hallintoon ja päätöksentekoon sekä saada sitä koskevia tietoja vähintään siinä laajuudessa kuin yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun laissa (650/1990) säädetään (asumisoikeuslain 4 f §). Asukkaiden kokouksella on oikeus nimetä ehdokkaat asumisoikeustalon hallitukseen tai sitä vastaavaan elimeen jäseneksi. Jos hallituksessa on enintään neljä jäsentä, yhden tulee olla asukkaisten kokouksen nimeämä ehdokas. Jos hallitukseen valitaan viisi jäsentä tai enemmän, on heistä vähintään kahden oltava asukkaita. Hallituksen tehtävänä on päättää talon hallinnosta, kuten talon hoidosta, kunnossapidosta ja talousarviosta. Asukkaiden kokouksella on mahdollisuus valita valvoja seuraamaan ja tarkastamaan talon taloutta ja hallintoa. Valvojaksi voidaan valita talon asukas tai ulkopuolinen. Valvojalla on samat oikeudet saada tietoja kuin tilintarkastajilla.

Käyttövastikkeiden taso on myös ollut asumisoikeusasukkaiden arvostelun kohteena. Käyttövastiketaso uudessa asumisoikeustalokannassa vaihtelee 10,00–11,23 euroa/neliometri ja vanhassa kannassa se on noin 1 euroa/neliometri alhaisempi. Käyttövastikkeet määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti, ja niiden on säilyttävä kohtuullisina kaikissa asunnoissa. Näin asunnot pysyvät asuttuina eikä niistä aiheudu tyhjäkäynnin ja omistajan lunastusvelvollisuuden vuoksi ylimääräisiä kustannuksia. Uusien asumisoikeustalojen pääomakulujen taso vaihtelee lainan korkojen, valtion tuen ja rakennusalan suhdanteiden muuttuessa. Laadultaan ja sijainniltaan samanarvoisten asuntojen asumiskustannukset voivat muodostua hyvinkin erilaisiksi. Omakustannusperiaatteen rinnalla on kielto ylittää vertailuvuokraa. Käyttövastike ei saa olla paikkakunnalla käyttöarvoltaan samanveroisista huoneistoista yleensä perittäviä vuokria korkeampi. Alun perin asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeiden arvioitiin alittavan aravavuokratason. Asumisoikeustaloilta vaadittava laatutaso suhteessa vuokra-asuntokantaan on kuitenkin aravavuokra-asuntoja korkeampi, lainaehdot asumisoikeustalojen lainoissa ovat vuokra-asuntoja heikommät ja valtion tuki on mitoitettu pienemmäksi erilaisesta asukasrakenteesta johtuen. Vertailuvuokratason tulee asettua vapaarahoitteisen vuokratason ja aravavuokratason väliin, koska asumisoikeusjärjestelmässä on piirteitä molemmista.



Myös käyttövastikkeiden, erityisesti hoitovastikkeiden tasausta sekä viranomaisvalvonnan puuttumista on asumisoikeusasukkaiden taholta pidetty ongelmallisena. Aukkailla ei myöskään ole ollut mahdollisuutta valvoa riittävästi asumisoikeustalojen kustannuksia. Yleishyödyllisyssäännökset edellyttävät, että asuntojen omistus on järjestettävä niin, että käyttövastikkeet voidaan tasata. Tasauksella taataan se, että käyttövastikkeet vastaavat asuntojen käyttöarvoa ja että käyttövastikkeiden kehitys on tasaista. Hoitomenojen tasaaminen on johtanut siihen, että hoitomenoissa saavutetut säästöt eivät ole hyödyttäneet niitä saavuttaneiden talojen asukkaita. Myöskään pääomavastikkeiden tasauksesta asukkaat eivät katso saavansa riittävästi tietoja. Lisäksi asuntokohtaisen asumisoikeusmaksun maksaneen asukkaan on ollut vaikea ymmärtää tasausjärjestelmää, jossa vastikkeet voidaan tasata valtakunnallisesti koko asumisoikeusyhtiön asuntokannan kesken.

Edellä mainittujen epäkohtien korjaamiseksi asumisoikeuslakia muutettiin 1.1.2011 lukien. Lainmuutoksella (1256/2010) tehostettiin asumisoikeustaloista valvontaa antamalla asumisoikeuden haltijoille entistä paremmat tiedonsaantioikeudet ja säätämällä selkeät säännökset käyttövastikkeiden eli hoitovastikkeen ja pääomavastikkeen määräytymisestä. Saman yhtiön omistamien asumisoikeustalojen kesken kiellettiin sellaisten hoitomenojen tasaus, joihin asukas voi itse vaikuttaa. Näin asukkailla on entistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa asumiskustannuksiinsa. Sen sijaan pääomavastikkeiden eli lainanhoitokulujen tasaus on edelleenkin sallittua (asumisoikeuslain 16 a §). Tasauksen kieltäminen olisi johtanut uuden asumisoikeusasuntokannan tuotannon vähentymiseen, pahimmassa tapauksessa tuotannon loppumiseen ja olemassa olevan asuntokannan kunnon heikkenemiseen, koska korjauskustannuksista olisi tullut liian suuri taakka yksittäiselle talolle.

Lakiin otettiin lainmuutoksella asumisoikeustalojen omistajille selkeät tiedonantovelvoitteet. Asumisoikeuden haltijat saavat tarkempia tietoja käyttövastikkeen, erityisesti pääomavastikkeen määräytymisestä, tasauksen perusteista ja sen vaikutuksesta käyttövastikkeeseen sekä käyttövastikkeilla perittyjen varojen käytöstä. Omistajan on laadittava etukäteen asukashallinnon käsiteltäväksi käyttövastikkeen määräytymislaskelma (arviotieto) sekä jälkikäteen käyttövastikkeen jälkilaskelma (toteumatieto) sekä talokohtaisesti että koko yhteisön osalta (asumisoikeuslain 16 d §). Jälkilaskelmassa on selvitettävä yhteisölle kumulatiivisesti kertynyt rahoitusyli jäämä tai -alijäämä sekä ilmoitettava, paljonko kumulatiivisesti kertyneeseen ylijäämään sisältyy korjausvarausta. Nämä uudet säännökset tulivat voimaan tämän vuoden alusta kuitenkin siten, että käyttövastikkeen jälkilaskelma tehdään ensi kerran vuodelta 2011 ja ensimmäinen käyttövastikkeen määräytymislaskelma tehdään vuodelle 2012.

Lisäksi lainmuutoksella selkeytettiin ostopalveluiden kilpailutusvelvoitetta. Jatkossa asumisoikeustalon omistajan on kilpailutettava toimittajatahosta riippumatta keskeiset ja arvoltaan merkittävimmät hankkimansa isännöinti-, huolto-, ja muut kiinteistöpalvelut ja kunnossapitotyöt, joiden kattamista varten peritään käyttövastiketta. Tällä säännöksellä muun muassa varmistetaan asumisoikeusyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluvien isännöintiyhtiöiden tarjoamien palvelujen hintojen kilpailukykyisyys (asumisoikeuslain 16 c §).

Lainmuutoksella ARA:lle säädettiin valtuus valvoa, että ARA-tuettujen asumisoikeustalojen käyttövastikkeet ovat omakustannusperiaatteen mukaisia ja että omistajille säädetty tiedonantovelvollisuus toteutuu. Valvontatoimen tehokas toteuttaminen edellyttää riittäviä voimavaroja ARA:lle.

- Selvitystyöni aikana käymissäni keskusteluissa on edellä mainittuja asumisoikeusyhteisön toiminnan läpinäkyvyyttä lisänneitä muutoksia samoin kuin asukkaiden tiedonsaanti- ja valvontamahdollisuuksien parantamista pidetty sekä asukkaiden että asuntojen omistajayhteisöjen näkökulmasta oikeansuuntaisina muutoksina asumisoikeusasumisen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi ja erilaisten asumismuotojen tarjonnan turvaamiseksi. Näiden muutosten todellisia vaikutuksia on tarkasti seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.
- Asukasdemokratian toteutumisen kehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota asukkaiden kannata. Asukkaat toivovat lisää vaikutusmahdollisuuksia yhtiöiden hallintoon. Asumisoikeusyhteisöt pitävät tätä asumismuotoa hyvänä vaihtoehtona, erityisesti kun perheiden asumisolosuhteet muuttuvat. Eräiden toimijoiden haluttomuus asumisoikeusasuntojen tuottamiseen johtuu yleishyödyllisyssäännöksistä ja rajoitusten ikuisuudesta kuten muunkin valtion tukeman asuntotuotannon osalta.

## 7 ARA-tuettujen kohteiden valvonta

Ympäristöministeriö, ARA, Valtiokonttori sekä kunnat ohjaavat ja valvovat ARAn tukiin liittyvien säännösten ja määräysten noudattamista. Tässä selvityksessä keskitytään ARAn valvontaan ja erityisesti yleishyödylliseksi yhteisöksi nimetyn omistajayhteisön valvontaan.

ARA valvoo, että yleishyödylliset yhteisöt toimivat yleishyödyllisyysäännösten edellyttämällä tavalla. Nimetyn yhteisön tulee etukäteen ilmoittaa ARAlle seikoista, joilla saattaa olla vaikutusta yleishyödyllisyyttä koskevien vaatimusten täyttymiseen. ARAn valvonta kohdistuu yleishyödylliseen konserniin tai konsernin yleishyödylliseen osaan kokonaisuudessaan. Jos yleishyödyllisyysäännöksiä ei noudateta, ARA voi peruuttaa yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämisen (korkotukilain 26–27 §:t ja aravalain 15 c §). Jos yhteisön nimeäminen peruutetaan, ARAn harkittavaksi tulee yhteisölle myönnetyn korkotuen lakkauttaminen ja jo maksettujen tukien takaisinperiminen.

Edellä mainittujen valvontatehtävien lisäksi ARAn tehtävänä on hyväksyä ARA-tuetun vuokratalon ja asumisoikeustalon tai niitä omistavan yhtiön osakkeen luovutuksensaaja ja vahvistaa kohteen enimmäisluovutushinta. ARAn tehtävänä on ARA-tuetun vuokratalon ja asumisoikeustalon vapauttaminen lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista.

Lisäksi ARA voi antaa yleistä ohjausta ARA-tuettujen asumisoikeustalojen asumisoikeuden haltijan valinnasta ja käyttövastikkeiden määräytymisestä. ARAlle kuuluu myös yhteishallinnosta vuokratalossa annetun lain (649/1990) yleinen ohjaus. Tätä lakia sovelletaan myös asumisoikeusasuntoihin.

ARAn tehtävät ARA-tuettujen vuokra- ja asumisoikeustalojen valvonnassa ovat viime vuosien aikana lisääntyneet. ARAlle siirtyi 1.4.2007 ARA-tuettujen vuokra- ja asumisoikeustalojen luovutuksensaajan ja enimmäisluovutushinnan vahvistaminen kunnilta. Tämän vuoden alussa ARAn tehtäväksi tuli valvoa, että ARA-tuettujen asumisoikeustalojen käyttövastikkeet ovat omakustannusperiaatteen mukaisia ja että omistajille säädetty tiedonantovelvollisuus toteutuu (asumisoikeuslain 16 e §).

ARAn henkilöstö on viime vuosien aikana vähentynyt valtion tuottavuusohjelman johdosta niin, että toimintamäärärahoilla on voitu palkata vain osa poislähteneiden tai eläkkeelle siirtyneiden tilalle. ARasta jää vuosina 2010–2015 eläkkeelle 18 henkilöä. Tämä poistuma kohdistuu kaikkiin tehtäväalueisiin, myös ohjaus- ja valvontatehtäviin. ARAn ohjaus- ja valvontatehtävät ovat lisääntyneet samanaikaisesti kun henkilöstön määrä on vähentynyt. Tosin ARA sai tänä vuodeksi mahdollisuuden ottaa yhden henkilön lisää asumisoikeustalojen käyttövastikkeiden valvontatehtäviin.

Selvitystyön aikana kuulemani toimijatahot olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä ARAn valvontatehtävien hoitoon, vaikkakin asioiden hoito on viime aikoina jonkin verran hidastunut. Valvontatehtävien lisääntyminen ja samanaikainen henkilöstön

eläköityminen huolestuttavat toimijatahoja. He kiinnittivät vakavaa huomiota ARAn valvontatehtävien lisääntymiseen ja siitä johtuvaan voimavarojen riittämättömyyteen.

- ARA-tuetun asuntokannan valvonta ei saa heikentyä nykyisestään henkilöstövoimavarojen puutteen johdosta. Esitän, että ARAn ohjaus- ja valvontatehtäviin osoitetaan riittävät voimavarat, jotta tehtävät voidaan hoitaa asiantuntevasti ja tehokkaasti. Tätä kautta voidaan varmistaa myös asuntotuotantoon osoitetun tuen oikea kohdentuminen asukkaille. Ilman toimivaa valvontaa lainsäädäntöön sisältyvät rajoitukset menettävät merkitystään.

## 8 Yhteenvedo ehdotuksista

### **Asumisoikeustalojen omistajuuden osalta esitän seuraavia lainmuutoksia:**

1. Asumisoikeuslakiin esitän lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan asumisoikeusasuntojen tai niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutusrajoitukset koskisivat myös sellaisia omistajayhteisöjen osakkeiden luovutuksia, joiden tarkoituksena on rajoitusten alaisten asumisoikeustalojen tai -asuntojen luovuttaminen. Tällä taataan yleishyödyllisyysäännösten ja käyttö- ja luovutusrajoitusten soveltaminen näihin tilanteisiin. Vastaavanlainen säännös on jo aravaroituslain 1 §:ssä ja korkotukilain 15 a §:ssä.

Asumisoikeuslain 11 lukuun lisättävä säännös: Mitä 47 §:ssä ja 48 §:ssä säädetään, koskee kaikkia oikeustoimia, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on asumisoikeustalon tai asumisoikeusasunnon luovuttaminen, jos luovutuksensaaja tietää tai hänen olisi pitänyt tietää oikeustoimen tosiasiallisen tarkoituksen.

2. ARAlle kuuluu ARA-tuettujen asumisoikeustalojen ohjaus ja valvonta. Tähän valvontatehtävään liittyen ARAlla tulisi olla harkintavaltaa myöntäessään vapautus käyttö- ja luovutusrajoituksista. Tämän vuoksi esitän asumisoikeuslain 50 b §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

Jos talolle on myönnetty 2 momentissa tarkoitettua lainaa, vapautusta on haettava Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi myöntää asettamallaan ehdoilla osaksi tai kokonaan vapautuksen tämän lain mukaisista käyttö- ja luovutusrajoituksista, jos 1 ja 2 momentissa tarkoitettut edellytykset ovat olemassa.

### **Asumisoikeusjärjestelmän kehittämisen osalta on välttämätöntä, että**

3. asumisoikeusyhteisöt ja -asukkaat tiedostavat riittävästi ja ottavat vakavasti huomioon odotettavissa olevat korjaustarpeet sekä varautuvat niihin etukäteen, koska asumisoikeustalojen peruskorjaustarve lähenee vääjäämättömästi.
4. asumisoikeusjärjestelmää koskevaa tiedottamista tehostetaan ja lisätään, jotta asumisoikeuden haltijoilla olisi riittävän selvä käsitys järjestelmästä sekä asukkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista.
5. tämän vuoden alussa voimaantulleen asumisoikeusasukkaiden tiedonsaanti- ja valvontamahdollisuuksien parantamista koskevan lainsäädännön todellisia vaikutuksia seurataan tarkasti ja tarvittaessa ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

6. ARAn ohjaus- ja valvontatehtäviin osoitetaan riittävät voimavarat, jotta tehtävät voidaan hoitaa asiantuntevasti ja tehokkaasti. Täten varmistetaan myös tuen oikea kohdentuminen asukkaille. Ilman toimivaa valvontaa lainsäädäntöön sisältyvät rajoitukset menettävät merkitystään.
7. asukasdemokratian toteutumisen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi asumisoikeusyhtiöiden hallinnossa.

#### **Toimijoiden kiinnostuksen lisäämiseksi valtion tukemaan asuntotuotantoon**

8. yleishyödyllisyystyöryhmän ehdotukset olisi toimeenpantava. Tämän lisäksi nykyistä korkotukilainsäädäntöä olisi arvioitava yksityiskohtaisesti kokonaisuudessaan ja tehtävä tarvittavat muutokset, kuten valtiovallan roolia 2010-luvun asuntomarkkinoilla selvittänyt työryhmä ehdotti. Uudistuksia valmisteltaessa tulisi valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevan lainsäädännön laatua arvioida ja pyrkiä nykyistä ymmärrettävämpään, yhtenäisempään ja yksinkertaisempaan lainsäädäntöön.

## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisuaika Huhtikuu 2011
Tekijä(t)	Riitta Rainio	
Julkaisun nimi	<b>Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitetun tuen ohjautuminen</b>	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 17/2011	
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen, omistajuuteen liittyviä kysymyksiä asukkaille tarkoitetun tuen ohjautumisen kannalta. Selvityksen taustalla ovat julkisuudessa keskustelua herättäneet asumisoikeusasunnot koskeneet omistajuusjärjestelyt.</p> <p>Selvityksen mukaan yleishyödyllisyyttä sekä asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat säännökset turvaavat kokonaisuutena yhdessä kattavasti asukkaiden asemaa valtion tuella rakennetuissa vuokra- ja asumisoikeusasunnoissa sekä ohjaavat tuen kohdistumaan asukkaille.</p> <p>Selvitykseen sisältyy kahdeksan toimenpide-ehdotusta, joista keskeisimpiä ovat kaksi muutosehdotusta asumisoikeusasunnoista annettuun lakiin. Näiden muutosten avulla asukkaiden asemaa omistajuusjärjestelyiden yhteydessä voidaan turvata entistä kattavammin. Selvityksessä ehdotetaan muun muassa lakimuutosta, jonka mukaan asumisoikeusasuntojen tai niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutusrajoitukset koskisivat myös sellaisia omistajayhteisöjen osakkeiden luovutuksia, joiden tosiasiallisena tarkoituksena on rajoitusten alaisten asumisoikeustalojen tai -asuntojen luovuttaminen. Tällainen säännös koskee jo valtion tukemia vuokra-asuntoja. Lisäksi selvitykseen sisältyy ehdotuksia toimenpiteiksi asumisoikeusjärjestelmän kehittämiseksi sekä toimijoiden kiinnostuksen lisäämiseksi valtion tukemaan asuntotuotantoon.</p>	
Asiasanat	Yleishyödyllisyys, asumisoikeusasunnot, käyttö- ja luovutusrajoitukset, omistajayhtiöt	
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
	ISBN 978-952-11-3888-1 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoy.)
	Sivuja 30	Kieli suomi
	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2011	

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum April 2011
Författare	Riitta Rainio	
Publikationens titel	<b>Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitettun tuen ohjautuminen</b> (Statsstödda bostäder, i synnerhet ägandet av bostadsrättsbostäder, tryggnad av de boendes ställning och inriktning av stöd)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 17/2011	
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Rapporten granskar frågor som gäller ägandet i anknytning till statsstödda bostäder, i synnerhet bostadsrättsbostäder, med tanke på hur stödet som är avsett för de boende inriktas. Bakgrunden till utredningen är ägararrangemangen för bostadsrättsbostäder som väckt debatt i offentligheten.</p> <p>Enligt rapporten tryggar bestämmelserna om allmännyttighet och användning och överlåtelse av bostäder som helhet de boendes ställning på ett omfattande sätt när det gäller hyres- och bostadsrättsbostäder som byggts med statligt stöd, och styr också stödet till de boende.</p> <p>Rapporten innehåller åtta åtgärdsförslag, varav de viktigaste är två förslag till ändring av lagen om bostadsrättsbostäder. Genom dessa ändringar kan de boendes ställning tryggas i större omfattning än nu när det gäller ägararrangemangen. I rapporten föreslås bland annat en lagändring, enligt vilken begränsningarna för överlåtelse av bostadsrättsbostäder eller aktier som berättigar till innehav av dem, också skulle gälla sådan överlåtelse av ägarsammanslutningarnas aktier, vars faktiska syfte är att bostadsrättshus eller -bostäder som är underställda begränsningar överläts. En sådan bestämmelse gäller redan statsstödda hyresbostäder. Dessutom ingår förslag till åtgärder för att utveckla bostadsrättssystemet och att öka aktörernas intresse för den statsstödda bostadsproduktionen.</p>	
Nyckelord	Allmännyttighet, bostadsrättsbostäder, användnings- och överlåtelsebegränsningar, ägarbolag	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-3888-1 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 30	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort-år	Helsingfors 2011	

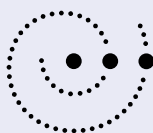




Selvityksessä tarkastellaan valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumis-oikeusasuntojen, omistajuuteen liittyviä kysymyksiä asukkaille tarkoitetun tuen ohjautumisen kannalta.

Selvityksen mukaan yleishyödyllisyyttä sekä asuntojen käyttöä ja luovutusta koskevat säännökset turvaavat kokonaisuutena yhdessä kattavasti asukkai-den asemaa valtion tuella rakennetuissa vuokra- ja asumisoikeusasunnoissa sekä ohjaavat tuen kohdistumaan asukkaille.

Selvitykseen sisältyy kahdeksan toimenpide-ehdotusta, joista keskeisimpiä ovat kaksi asumisoikeusasunnoista annetun lain muutosehdotusta. Näiden muutosten avulla asukkaiden asemaa omistajuusjärjestelyiden yhteydessä voidaan turvata entistä kattavammin.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT